

Interbankentgelte – Ökonomisch notwendig oder wettbewerbsverzerrend?*

Malte Krüger**

Einleitung

Lange Zeit gehörten die Kreditwirtschaft und damit auch der Zahlungsverkehr zu den Ausnahmereichen des GWB. Dies machte es den Banken in Deutschland relativ einfach, gemeinschaftlich die Zahlungsverkehrsinfrastruktur zu betreiben. Auch international war das Interesse der Wettbewerbshüter am Zahlungsverkehr eher gering.

Im Zuge der Vereinheitlichung der rechtlichen Grundlagen der Wettbewerbspolitik in der EU auf der Grundlage des EG-Vertrags wurden Ausnahmereiche abgeschafft. Damit gerieten die Kreditwirtschaft und der Zahlungsverkehr mehr als in der Vergangenheit in das Visier der Wettbewerbshüter.

Parallel gab es auch international eine zunehmend intensive Kontrolle des Zahlungsverkehrs durch Wettbewerbshüter und Aufsichtsbehörden. Im Vereinigten Königreich stellte die Cruickshank-Kommission im Jahr 2000 ihren Endbericht zur Lage des Wettbewerbs im UK Banksektor vor. Der Bericht stellte eine beachtliche Mängelliste auf und wurde international stark beachtet.¹ Im gleichen Jahr veröffentlichten die Australian Competition and Consumer Commission und die Reserve Bank of Australia ihren gemeinsamen Bericht über Gebühren im Kartenzahlungsverkehr.² Die Ergebnisse dieses Berichts leiteten eine immer noch nicht abgeschlossenen Phase von Untersuchungen und immer neuer Regulierungen des Kartenmarktes ein. Im selben Jahr sandte die EU Kommission eine formelle Beschwerde (“Statement of Objections”) an Visa International in Bezug auf Interbankentgelte (Interchange fees).

Auch wenn es bereits vorher einige Wettbewerbsverfahren im Bereich Zahlungsverkehr gegeben hatte, so kann man doch rückblickend sagen, daß das Jahr 2000 einen Umschwung in der wettbewerbspolitischen Behandlung von Interbankentgelten einläutete. Seit dem Jahr 2000 hat es eine nicht enden wollende Kette von Verfahren in Sachen Interchange gegeben. Dabei sind für die EU-Länder besonders die jüngsten Entscheidungen der EU-Kommission von Bedeutung. Nachdem Ende 2007 die MasterCard Interchange für grenzüberschreitende Kartenzahlungen in der EU zunächst auf Null gesetzt wurde, kam es im März 2009 zu einer Einigung auf eine durchschnittliche Rate von 0,2% für Debitkartenzahlungen und 0,3% für

* Vortrag gehalten am 8. Juli 2009 auf dem Zahlungsverkehrs-Symposium 2009 der Deutschen Bundesbank.

** E-Finance Lab, Goethe-Universität Frankfurt, Fachhochschule Frankfurt am Main, PaySys Consultancy GmbH.

¹ Don Cruickshank (2000): Competition in UK Banking. A Report to the Chancellor of the Exchequer, March.

² Australian Competition and Consumer Commission; Reserve Bank of Australia (2000): Debit and credit card schemes in Australia. A study of interchange fees and access, October.

Kreditkartenzahlungen.³ Für die SEPA-Lastschrift hat die EU-Kommission angekündigt, eine Interchange lediglich für eine Übergangszeit von 3 Jahren zu tolerieren.⁴

In Deutschland war das Thema Interbankentgelte bereits im Jahre 1997 zum Thema der Wettbewerbspolitik geworden. Das Bundeskartellamt gewährte in diesem Jahr keine Freistellung für ein erhöhtes Interbankenentgelt für Geldautomatenverfügungen (mehr dazu später). 2001 mahnte das Bundeskartellamt die Einführung eines Interbankenentgeltes für Zahlungen mit der ec-Karte ab. Im Jahr 2002 entschied sich das Bundeskartellamt ein auf 3€ reduziertes Interbankenentgelt für Rücklastschriften zu tolerieren (zunächst nur bis Ende 2002). Schließlich reichte der HDE 2006 Beschwerde gegen die Interchange-Gebühren der Kreditkartenorganisationen Visa und MasterCard beim Bundeskartellamt ein. Die Entscheidung steht noch aus.

Die genannten Fälle zeigen, daß das Thema national wie international eine hohe Bedeutung besitzt. Dabei stehen sich die Fronten oft nahezu unvereinbar gegenüber. Für die Befürworter von gemeinschaftlichen Interbankentgelten stellen diese einen unverzichtbaren Bestandteil von Zahlungsnetzwerken dar. Für die Gegner handelt es sich schlicht um Preiskartelle, die zu verbieten sind. Damit stellen sich zwei Fragen:

- Bedeutet ein Verbot kollektiver Interbankenentgelte zwangsläufig ein "Mehr an Wettbewerb"?
- Geht bei drastisch reduzierten Interbankentgelten die Zahlungswelt (insbes. die Kartenwelt) unter?

Diese beiden Fragen werden im folgenden näher untersucht.

Bedeutet ein Verbot kollektiver Interbankenentgelte zwangsläufig ein "Mehr an Wettbewerb"?

In Sachen „gemeinsame Interbankentgelte“ sind die Fronten relativ klar: das Bankgewerbe ist für gemeinschaftliche Interbankenentgelte und der Handel bzw. die großen Lastschrifteinreicher sind dagegen. Die Wettbewerbsbehörden haben gemeinschaftlich vereinbarte Interbankentgelte i.d.R. als gemeinsame Preisabsprachen interpretiert. Damit sind sie verboten und können nur unter bestimmten Bedingungen genehmigt werden.⁵

Interessanterweise stützt die akademische Literatur eher die Auffassung, daß gemeinsame Interbankentgelte effizienzfördernd sein können. Dabei wird das Interbankentgelt als eine Art Ausgleichzahlung angesehen, die Kosten und Nutzen auf beiden Marktseiten (die Seite des Zahlenden und die Seite des Zahlungsempfängers) in Einklang bringen soll. Schon früh wurde auch darauf hingewiesen, daß eine Interchange keine wettbewerbswidrigen Kartellgewinne hervorrufen kann, wenn sowohl im Issuing als auch im Acquiring Wettbewerb herrscht.⁶

³ Europäische Kommission (2009): Antitrust: Commissioner Kroes takes note of MasterCard's decision to cut cross-border Multilateral Interchange Fees (MIFs) and to repeal recent scheme fee increases, Brussels, 1st April, IP/09/515.

⁴ Europäische Kommission (2009): Payments: Commission and ECB provide further clarification to ensure timely launch of Single Euro Payments Area (SEPA) Direct Debit scheme, Brussels, 24th March, IP/09/4689.

⁵ Diese Bedingungen sind in Artikel 81, Abs. 3 des EG-Vertrags bzw. in den entsprechenden nationalen Gesetzen geregelt.

⁶ Ein Überblick über den Stand der Forschung findet sich in Rochet, J.C. (2007) "Competing Payment Systems: Key Insights from the Academic Literature", Paper prepared for the Payments System Review Conference organized by the Reserve Bank of Australia and the Centre for Business and Public Policy, Melbourne Business School, Sydney, 29 November 2007.

Aber auch schon aus rein praktischen Gründen ist ein gemeinsames Interbankentgelt in Zahlungsnetzen notwendig. Um diesen Punkt zu verdeutlichen, ist es lehrreich sich einmal ein System ohne gemeinsames Interbankentgelt zu betrachten: das Deutsche Geldautomaten-System (ehemals „ec-Geldautomaten-System“).

Bis 2002 gab es ein einheitliches Interbankentgelt von 4 DM. Dies sollte im Jahr 2002 auf 7 DM (3,58€) erhöht werden. Ein entsprechender Antrag wurde vom Bundeskartellamt nicht genehmigt. Daraufhin entstand die noch heute geltende Lösung:

- sektorinterne Höchstgebühren und
- keine Regel bei Fremdadhebungen.

Dies bedeutet, daß jeder Geldautomatenbetreiber bei Fremdadhebungen die Gebühr selbst festlegt. Wie nicht anders zu erwarten, hat diese Regelung zu einem Anstieg der Interbankgebühren geführt. Nach einer Erhebung von PaySys Consultancy ist die durchschnittliche Gebühr zwischen 2005 und 2008 von ca. 4,40€ auf ca. 5,40€ gestiegen und liegt damit weit über den im Jahr 2002 abgelehnten 7 DM.

Wie also ist das System ohne gemeinsame Interchange zu beurteilen, das es seit 2002 im Deutschen Geldautomaten-System gibt? Hat es mehr Preiswettbewerb gegeben? Die Antwort fällt negativ aus. Da der Kunde eine Gebühr an die kartenherausgebende Bank zahlt, die unabhängig von der Höhe des jeweils gezahlten Interbankentgelts ist, gibt es für ihn keinen Anreiz bei Fremdadhebungen einen möglichst billigen Automaten zu suchen. Er steht einzig vor der Frage „Abhebung im eigenen Sektor oder Fremdadhebung“. Damit gibt es auch keine Möglichkeit über geringere Interbankgebühren mehr Fremdadhebungen an eigenen Geldautomaten zu generieren. Umgekehrt hat ein hoher Preis auch keine Rückwirkung auf die Frequentierung der eigenen Geldautomaten. Die Folge ist der beobachtete Anstieg der Gebühren. Die hohen Interbankentgelt führen dazu, daß die kartenherausgebenden Banken die Gebühren für Fremdadhebungen heraufsetzen müssen, so daß die Preise auch auf der Endkundenseite steigen. Die bedeutet jedoch, daß die Kunden vermehrt versuchen, nur sektorinterne Geldautomaten zu benutzen. Damit kommt es zu einer zunehmenden wirtschaftlichen Separierung des Geldautomatennetzes. Dieser Prozeß ist nicht ohne Folgen geblieben. Zwischen Direktbanken und Sparkassen gibt es zunehmend Konflikte über Bargeldabhebungsgebühren, so daß bereits von einem „Geldautomatenkrieg“ gesprochen wird. Insgesamt hatte also die Abschaffung des gemeinsamen Interbankentgelts nicht unbedingt mehr Wettbewerb bewirkt. Die Auswirkungen sind im wesentlichen negativ.

Es mag zunächst erstaunen, daß eine gemeinsame Preisabsprache nicht einfach als preistreibende Kartellabsprache zu interpretieren ist. Dies liegt jedoch in der Logik von Zahlungsnetzen (oder auch anderen Netzen wie etwa Telekommunikationsnetze). Viele Zahlungsnetzwerke lassen sich als 4-Parteien-Systeme darstellen. Bei jeder Transaktion sind gerade 4 Parteien beteiligt:

- der Zahlende,
- der Zahlungsempfänger
- der Dienstleister des Zahlenden,
- der Dienstleister des Zahlungsempfängers

Um die folgenden Erörterungen anschaulich zu halten, wird die Kartenwelt als Beispiel herangezogen. Hier bestehen die vier Parteien aus dem Karteninhaber, dem Händler, dem Issuer und dem Acquirer. Ein Kartenzahlungsnetz besteht aus Tausenden wenn nicht Millionen Teilnehmern. Insbesondere gibt es viele Issuer und viele Acquirer. In einem bestimmten Zahlungsnetz muß jeder Karteninhaber jeden Händler bezahlen können, sonst

könnte man nicht von einem integrierten Netz sprechen. Damit dies möglich ist, muß jede Acquirer-Issuer-Kombination möglich sein. Das heißt, es muß eine vertragliche Grundlage für die Abrechnung zwischen diesen beiden Parteien geben – insbesondere auch über die fälligen Gebühren. Diese vertragliche Grundlage kann bilateral oder multilateral sein (Tabelle 1).

Tabelle 1: Vertragliche Grundstruktur eines Zahlungsnetzwerks

	Variante 1	Variante 2	Variante 3
Regeln/Standards	Bilateral	Mulilateral/Scheme	Mulilateral/Scheme
Gebühren	Bilateral	Bilateral	Mulilateral/Scheme

- Variante 1

Ein solches Vorgehen hat den Nachteil, daß sich mit zunehmender Anzahl der Teilnehmer, die Zahl der notwendigen Verträge exponentiell erhöht. Bei internationalen Systemen ist ein solches Vorgehen schlicht unmöglich. Aus wettbewerbspolitischer Sicht sind solche Netzwerke, die auf bilateralen Vereinbarungen beruhen, nicht unproblematisch. Denn für Newcomer gibt es hohe Markteintrittskosten. Sie müssen viele bilaterale Verträge aushandeln, wobei evtl. einzelne Netzwerkteilnehmer eine "Blockadehaltung" einnehmen. Gibt es keine einheitlichen technischen Standards, dann ist auch die technische Anbindung an die bestehenden Teilnehmer mit hohen Kosten verbunden.⁷ Somit bleibt festzuhalten, daß bilaterale Verträge allenfalls eine Lösung für kleine Gruppen sind.

- Variante 2

Hier gibt es eine einfache Anbindung durch gemeinsame Regeln und Standards (möglicherweise auch eine zentrale Infrastruktur). Das macht es für Newcomer einfacher, sich einem solchen Netzwerk anzuschließen. Doch gestaltet sich bei dieser Variante die Verhandlung der Gebühren besonders schwierig. Ein einheitliches Netz (ein Scheme) impliziert i.d.R. eine Art von Kontrahierungszwang (in der Kartenwelt: "Honour all cards" und "Honour all merchants"). Issuer und Acquirer müssen sich also irgendwie einigen. Wenn eine multilaterale Vereinbarung ausgeschlossen ist, dann bleiben zwei Alternativen:

Bilateral: In einem System mit Kontrahierungszwang gibt es jedoch keinen Anreiz, die Zahlungsbereitschaft offenzulegen.

Unilateral: Eine Marktseite legt eigenmächtig den Preis fest (Beispiel Deutsches Geldautomatensystem). Dies führt i.d.R. zu steigenden Preisen (ohne Preisobergrenze).

Beide Lösungen sind also kaum gangbar. Damit bleibt allein eine multilaterale oder zentrale Festlegung von Interbankentgelten.

- Variante 3

Die gemeinschaftliche Festlegung von Interbankgebühren ist wettbewerbspolitisch problematisch und wird vielfach als eindeutiger Verstoß gegen das Wettbewerbsrecht interpretiert. Allerdings haben die Wettbewerbsbehörden i. d. R. ein einheitliches Interbankentgelt nicht verboten sondern sich für eine Preisregulierung entschieden:

- Kostenbasiertes Interbankentgelt (häufig im Kartenbereich)
- Festlegung eines einheitlichen Entgelts von Null (z.B. bei SDD nach Nov. 2012)
- Festlegung auf der Basis des Tourist-Tests (EU Komm/MasterCard).

Dabei ist die Festlegung eines einheitlichen Entgelts von Null **nicht** dasselbe wie eine Abschaffung der Interchange! Auch bei einer Interchange von Null gibt es kollektiv festgelegte Konditionen. Dies ist in der wettbewerbspolitischen Praxis auch durchaus

⁷ Aus diesem Grund hat auch die Reserve Bank of Australia auf eine Reform des nationalen Geldautomatensystems gedrungen. Siehe Reserve Bank of Australia (2008): Access regime for the ATM system: a consultation document.

anerkannt. So haben beispielsweise die Kreditinstitute ihre sektorinternen Höchstgebühren immer beim Bundeskartellamt angemeldet – auch wenn es sich um einen Höchstpreis von Null handelte.

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht stellt sich allerdings die Frage, warum es optimal sein soll, das Interbankenentgelt gerade bei Null festzulegen. Die akademische Literatur ergibt eher eine Interchange, die verschieden von Null ist.

Letztlich gibt es keine funktionierende Alternative zu allgemein gültigen Interbankentgelten (gültig innerhalb eines Zahlungsnetzwerks).

Damit bleibt lediglich die Frage offen, wie diese Entgelte festgelegt werden sollen:

- durch for-profit Schemes,
- kollektiv durch Teilnehmer (Issuer und Acquirer),
- gemeinsam mit dem Handel (mit oder ohne Druck der Regierung) oder
- durch Regulierung (Null-Preis, kostenbasiert, Tourist-Test).⁸

Geht bei drastisch reduzierten Interbankentgelten die Zahlungswelt (insbes. die Kartenwelt) unter?

Den kartenherausgebenden Banken geht es bei der Diskussion um Interbankentgelte vor allem um die Höhe dieser Entgelte, da sie Interbankentgelte als wichtigen Erlösbringer sehen. Sie argumentieren, daß durch die Senkung der Entgeltsätze ihre Erlöse negativ betroffen werden. Dies könnte schlimmstenfalls der Teilnahme am Netzwerk die ökonomische Grundlage entziehen. Damit würde die Entwicklung des Kartenzahlungsverkehrs beeinträchtigt. Hierbei ist sind jedoch drei Faktoren zu berücksichtigen.

Ersten bedeutet eine Reduzierung der **Sätze** nicht zwangsläufig, daß auch die Interchange-**Erlöse** zurückgehen müssen. Ein Rückgang der Interchange-Sätze kann durchaus durch ein höheres Zahlungsvolumen ausgeglichen werden. Durch die Senkung der Interchange-Sätze werden Kartenzahlungen für Händler attraktiver. Somit kann es möglich werden, das Akzeptanznetz auszuweiten und die Händler dazu zu bewegen, die Zahlung per Karte stärker zu fördern. Dies wirkt sich allerdings nur solange auf die Issuer-Erlöse aus, wie die Interchange-Sätze noch von Null verschieden sind.

Der zweite zu berücksichtigende Faktor ist das Karteninhaberentgelt. Wenn die Erlöse aus Interbankentgelten sinken, dann können die Issuer versuchen, die Gebühren der Karteninhaber zu erhöhen. Diesem Argument wird häufig entgegengehalten, solche Gebühren(-anhebungen) seien nicht durchsetzbar. Aber ein Blick z.B. nach Frankreich zeigt, daß sogar relativ hohe Gebühren durchsetzbar sind:

- Jahresgebühr für französische Debitkarten: Durchschnitt 35€
- Jahresgebühr für französische Chargekarte: Durchschnitt 43€

Auch in Deutschland sind Karteninhabergebühren keinesfalls unbekannt. Die Jahresgebühr für eine Chargekarte beträgt im Durchschnitt ca. 20€. Schaut man über den Tellerrand des Kartenzahlungsverkehrs hinaus, dann fällt die Lastschrift ins Auge. Auch hier scheinen die Banken ohne Interbankentgelt in der Lage zu sein, die notwendigen Erlöse zu generieren.

⁸ Zum Tourist-Test und zur MasterCard-Einigung siehe Europäische Kommission (2009): Antitrust: Commissioner Kroes notes MasterCard's decision to cut cross-border Multilateral Interchange Fees (MIFs) and to repeal recent scheme fee increases – frequently asked questions, Brussels, 1st April, MEMO/09/143.

Insgesamt muß also eine Senkung der Interchange-Sätze nicht notwendigerweise zu hohen Erlöseinbußen führen. Eine empirische Untersuchung aus Spanien belegt diese Behauptung. Dort sind die Interchange-Sätze massiv gesenkt worden. Trotzdem sind die Issuer-Erlöse weiter gestiegen.⁹

Der dritte Faktor, der in diesem Zusammenhang von Bedeutung ist, besteht in der sog. „Surcharging“-Möglichkeit des Handels. Unter „Surcharging“ versteht man ein Aufgeld bei Verwendung bestimmter Zahlungsmittel, das der Zahlungsempfänger vom Zahlenden erhebt (Bsp. 1% Aufschlag bei Kreditkartenzahlungen). Ökonomisch ähnlich wirken Rabatte (Bsp. Abschlag von 1% wenn in bar gezahlt wird).

In der Vergangenheit waren Surcharging- bzw. Rabatt-Verbote weit verbreitet (Bsp.: die inzwischen abgeschaffte sog. „Barzahlungsklausel“ bei ec cash). Dies ändert sich jedoch zur Zeit. Auf europäischer Ebene enthält die Zahlungsdienste-Richtlinie ein Verbot von solchen Surcharging-Verboten (man beachte den doppelten Negativ). Allerdings können die Mitgliedsländer hiervon abweichen. Deutschland hat von dieser Option Gebrauch gemacht, so daß Surcharge-Verbote weiterhin erlaubt sein werden.

Trotzdem wird auch in Deutschland Surcharging (oder die Vergabe von Rabatten) vermutlich zunehmen. MasterCard hat die entsprechende Regel bereits 2005 abgeschafft und der ZKA hat die sog. „Barzahlungsklausel“ bei ec cash 2008 modifiziert. Es wird jetzt den Händlern erlaubt, Rabatte zu geben.

Wenn der Handel die Möglichkeit hat, eine Surcharge zu erheben, dann kann er Zahlungsgebühren an den Kunden weitergeben – und zwar nicht nur pauschal für alle Zahlungsmittel (im Preis der Produkte) sondern gezielt für einzelne Zahlungsmittel. Der Handel kann sich in diesem Fall also gegen hohe Gebühren wehren. Damit werden jedoch Spielräume der Kreditinstitute reduziert, die Belastung von der Issuing-Seite auf die Acquiring-Seite zu verlagern. Wird z.B. die Interchange erhöht, dann kann der Handel die Surcharge erhöhen (einführen) und so die erhöhte Gebühr an den Karteninhaber weitergeben. Das hat zur Folge, daß die Karte an Attraktivität verliert und die Issuer dem Karteninhaber entgegenkommen müssen – in Form niedriger Gebühren, Einführung von Bonuspunkten, etc.. Was sie an Interchange gewinnen, müssen die Kartenherausgeber dann an anderer Stelle wieder abgeben. Zudem sind unter diesen Gegebenheiten die Anreize, überhaupt die Interchange zu erhöhen, deutlich geringer.

Fazit

Insgesamt ergibt sich bei genauerer Betrachtung eine gewisse Relativierung der Bedeutung Interchangegebühren. Zwar wird definitiv ein multilateral festgelegter Preis benötigt. Aber die Möglichkeit, über die Höhe dieses Preises die Issuer-Erlöse zu steuern, wird vermutlich überschätzt – und zwar sowohl von den Issuern selbst als auch von den Wettbewerbsbehörden.

⁹ Carbó Valverde, Santiago, Sujit Chakravorti und Francisco Rodriguez Fernandez (2009): The Costs and Benefits of Interchange Fee Regulation: An Empirical Investigation, mimeo.